

第5章 タイ農村部基礎自治体の創設と環境の「ガバメント」

著者	船津 鶴代
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジア研選書
シリーズ番号	28
雑誌名	変わりゆく東南アジアの地方自治
ページ	135-163
発行年	2012
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00016895

第5章

タイ農村部基礎自治体の創設と 環境の「ガバメント」

船津鶴代

はじめに

タイの地方農村部における地域開発のあり方は、この15年前後で大きく変わった。もっとも目をひく変化のひとつは、10～20カ村に1カ所ずつ、真新しい立派な自治体オフィスが建設され、そこに出入りする住民や業者、物品搬入など、農村部の人・モノの流れが加速されたことである。多くの村に運動場や集会室、小学校に並置された保育所が整備され、農村部にもゴミ収集所や一般ゴミ処理施設、コミュニティ・ラジオのスピーカーが設置されるようになった。また雨季や洪水のたび、所々が陥没していた幹線道路から村に入る道も舗装が進み、修理は以前より迅速に行われるようになった。

こうした目にみえる変化を促した重要な要因のひとつに、1995年以降の農村自治体⁽¹⁾創設を挙げられる。従来のタイ農村における地域開発が、中央政府（内務省）の末端行政機関として「上からの統治」を担う郡役所（District, タイ語で Amphoe）や行政区（Sub-District, タイ語で Tambon. 以下タムボンと表記）を中心に進められたのに代わって、新たな農村自治体では、住民が定期的選挙によって業務遂行能力のある首長を

選び、業務遂行に必要な予算や人員を自前で備え、技術支援を国から直接受けられるようになった。

こうした重要な制度の発足は、タイの農村コミュニティにおける公共サービス配布や意思決定の方法、すなわち農村部の「ガバメント」を、どう変えつつあるのだろうか。

この問いに対する答えを探るため、本章では最初に、コミュニティの開発・公共サービスの意思決定にかかわる過程が農村自治体創設の前後でどのように変わったのか、その制度を比較する。そして第2に、こうした「ガバメント」上のルール変更が、現在の農村自治体でどれだけの機能を果たしているか、その実態を探る。具体的には、自治体の主要業務のひとつである環境問題への対処を取り上げ、どのような範囲の業務や問題の取り組みに農村自治体が成功し、他方、どのような範囲の業務では遂行の限界に直面しているのか、2006年の自治体サーベイの結果と事例をもとに、分析する。

ここで、本章が農村自治体の「ガバメント」の分析に環境問題を取り上げるのは、日本や東アジアの先行事例から発想したものである。そもそも自治体は、中央政府の介入を要する分野（汚染原因の究明や広域規制など）を除いて、環境問題の解決では重要な役割を果たしうるものとされてきた。東アジアや先進国の事例研究において、地方自治体は、住民の厳しい要求の矢面に立ち、首長も地方選挙で住民から審判を受けるなど、中央より早く厳しい環境対策をとる制度的誘因をもつものとされた（寺尾・大塚 [2008:10-11]）。資源や対処能力のある自治体では、地域内の被害一加害関係の利害調停やモニタリング、廃棄物処理などの日常的な環境対策にきめ細かな行政的対応を実現できる可能性がある。ところが、タイの農村自治体は、インフラ整備など定まった行政サービス配布に一定の役割を果たしながら、環境問題をはじめとする地域の問題解決では十分に役割を果たしていない。実際、環境分野では、モニターや紛争解決の権限を付与されながら、多くの環境紛争においてこうした潜在的機能を十分に生かし切れていない。それはなぜであろうか。本章では、自治体における一般ゴミの処理事例と大規模な環境紛争への処理事例を対比しつつ、タイ農村自

治体の「ガバメント」の現状を明らかにしたい。

なお本章では、タイの行政制度の区分として、中央省庁の地方出先機関や中央政府の代理人である国家官僚（県知事・郡長）が地方で国の行政を実施する系列を「地方統治ライン」と呼ぶ。これに対して、「地方統治ライン」に並置され、自治体として行政サービスを提供する組織の系列（県自治体、テーサバーン、タムボン自治体）を「地方（自治）行政ライン」として区別する。自治体設立後も、タイの郡やタムボンには、住民登録や防災・治安維持・準司法的判断などの重要な統治機能が残され、「地方統治ライン」の役割は維持されている。こうしたタイに特殊な並列的統治・行政制度の特徴については、第4章も参照されたい。

第1節 タムボン自治体創設

1. 農村自治体創設前の「ガバメント」の沿革

本節では、地方農村部におけるタムボン自治体（Tambon Administration Organization : TAO）の創設と、創設後の「ガバメント」上の意義を定置したい。冒頭にふれたように、分権化後の農村住民にもたらされた第一義的に重要な制度変化は、農村自治体の発足と首長の直接公選によって、地域に公共サービスを配布する組織ができ、住民の意向を反映し始めたことであろう（Kowit [2009]）。コミュニティ・レベルの競争的選挙と地域での公共サービス配布を通じて、タイの農村自治体はまさに「民主主義の学校」の機能を備え始めた（船津 [未定稿]）。

そして第2に、タイの政治行政制度上の重要な変化として、この自治体組織の発足により20世紀初頭以来のタイの地方統治制度に欠けていた「国家—農村—住民間を直接に取り結ぶ中間組織」⁽²⁾が創設され、中央と地方の農村が公式に交渉できる新たなチャンネルが作られたことである。それは、従来の内務省による縦系列の統治機構（県—郡—タムボン—村）に欠けていた、農村住民がコミュニティの問題解決を下から上に訴える

ルートができたことを意味し、農村自治体を通じて中央の省や局、国政治家と住民代表が直接交渉できるチャンネルが創設されたといえる（船津 [2010]）。

以下では、この第2の制度変化がタイの統治制度上もつ意味を、さらに敷衍して考えたい。

（1）分権化改革以前の政治行政構造

ほかの東南アジア諸国と比べて、タイでは「開発主義の時代」から民主化後まで軍事クーデタが頻発し、選挙によらない政治変動が続いてきた。そのため、軍の影響下で公正な国政選挙が実施されない期間は長く、インドネシア（第2章）やマレーシア（第8章）と比べても、中央―地方間を結ぶ政党組織や選挙を支える安定的な政治組織が未発達であった。加えて、住民と中央官僚組織との口利き役となる国会議員の地位も安定しておらず、失脚の機会も多い中央政治家と地域住民の間に、安定した垂直的政治ルートは取り結ばれなかった。官僚が長らく地方統治を占有する体制のもと、地方では政党をはじめ、結社の自由は抑制されており、タイの地方に政治・宗教・職業・エスニシティを代表する中間団体組織は発達しなかった（Funatsu [2005]）。こうした背景から、タイでは、「開発主義の時代」から民主化時代に至るまで、地方住民の要望や意思をとりまとめ、それを地方から中央に伝達する中間組織を欠く構造が維持されてきた。

選挙ではなくクーデタという突発的政変が、1932年から1990年代の民主化後まで主要な政治変動を左右してきたタイで、政治ルートより安定的に地方の開発政策を担ったのは「地方統治ライン」の行政ルートであった。しかし、前述の中間組織を欠く政治構造や農村住民の政治的代理人の不在も加わって、上位下達式の中央官僚による意思決定が是正される機会のは乏しかった。地方への経済的な分配要求に応える制度的ルートや組織もないため、結果として、開発行政における地方への分配の意思は弱く、中央のバンコク首都圏・中部と地方間の開発格差を残した、いびつな社会発展が続いてきた（船津・籠谷 [2002: 204-207]）。

地方の開発政策や行政サービスをおもに独占してきた「地方統治」機構

は、バンコク都を除く 75 県、877 カ所の郡と支郡、7255 カ所のタムボン、7 万 4944 カ所の村に行政単位が区分される（2009 年）。その農村部（村とタムボンがある区域）に、タムボンとほぼ折り重なる形で、1995～97 年にかけて全国 6397 カ所の TAO が設置された。新設された TAO は、国家―農村―住民の間を、開発計画策定と予算配分・業務執行のやりとりで結び、とくに公共サービス事業の立案とその支援を通して、中央との連絡調整関係が取り結ばれてきた。こうした制度の創設が農村住民に与えた影響をとらえるため、本章では、まず TAO に先行して設置された「タムボン評議会」の性格を把握し、以前の「地方統治ライン」の制度と新しい「地方（自治）行政ライン」の制度は、何かがどう異なるのか、理解を深めたい。

（2）農村自治体の前身「タムボン評議会」から農村自治体への移行

タイでは、1935 年から一部の都市にテーサバーンと呼ばれる自治体が設置され、その地方議会に議員選挙が認められてきた。さらにテーサバーンには、初等教育の運営や数々の行政サービスを自らの市域で運営し、テーサバーン議会で独自の条例を定める権限が付与されてきた。タイの都市住民は、比較的早い時期から自治体組織に慣れ親しみ、その議員を選挙で選出する権利を与えられてきたのである。

これに対して農村部には、1956 年から 1972 年まで、散発的に任命議員と選出議員の両方から構成される自治体が設けられるばかりだった。ところがそうした自治体も、1972 年「革命団布告 326 号」によって、統一的な「タムボン評議会」（以下、「評議会」と略）によってとって代わられることとなった。「評議会」は、農村住民に政治参加の機会を与えるという名目のもと発足したが、その性格は 1995 年以降に設置された TAO とは似て非なるものだった。

「評議会」にタイの政策担当者や研究者が関心を寄せるようになった大きなきっかけは、1975 年にククリット政権が実施した「資金循環計画」であった。同計画の目的は、タムボンを核に農村住民の参加を促し、その行政需要を吸い上げることにあった。国は全国のタムボンに総額 25 億バーツを提供し、村道や水路・橋梁の建設と農民の雇用創出をねらう大きな社

会実験を行った。しかし、タムボンに行政単位のとまりを付与しようとした「資金循環計画」は、図らずもタムボンが住民参加を得られない行政単位であること、そして郡の有力者に牛耳られた「評議会」の実態をあぶり出すことになった⁽³⁾。「評議会」には、制度上、開発計画の実施・契約に必要な法人格が付与されておらず、その予算執行は郡長が代理で行っていた（後に県自治体も予算執行に加わった）。また「評議会」運営委員会を構成したのは、選挙で選ばれた住民代表でなく、郡長が任命した者や医師、村長など地位にもとづく任命委員ばかりであった（Noranit et al. eds. [1998: 61]）。結局、「評議会」で決められる地域開発の中身を方向づけたのは、中央政府の代理人である郡長やカムナン（村長間の互選で選ばれたタムボンの長）であり、住民の意見とりまとめやその参加を促す場として「評議会」は十分に機能しなかった。

その後、1980～1990年代のタイの農村開発に関する先行研究は、農村住民を意思決定から疎外した開発過程や、行政への無関心・非協力的態度を常とするタイの貧農問題を頻繁に取り上げた（Chai-Anan and Morrell [1981], Turton [1987], Hart et al. eds. [1989], 小島 [1984] ほか多数）。こうした1970年代の先例と反省を踏まえ、1980年代の農村開発NGOや農村開発計画の策定にあたる中央省庁や国家レベルの委員会（国家経済社会開発庁や国家農村開発委員会）は、タムボンより下位の地方行政単位である村レベルに着目し、住民の意思決定・組織化を支援した（重富 [2000: 225-234]）。村レベルの開発過程においても、貧農の参加が「地方統治ライン」の陥穽から制限される実態（Hart et al. eds. [1989: 12]）や、タイ農村の伝統的価値観がコミュニティ組織化や住民参加とは相いれない、といった問題提起がなされた。とはいえ、1980～1990年代に住民組織化を試みた村は着実に増え、1990年代には一定条件を備えた村（自然村のとまりがあり、外部から政策支援を得られるなど）のなかから、集落内の貯蓄組合や村落委員会をコアに、自助努力の活動を成功させた事例が知られるようになった（重富 [1996]）。中央から地方への開発資源の分配が少なかったタイでは、こうした自助努力的な住民組織は1980～1990年代にかなりの広がりを見せ、その経験の蓄積が、のち

にタイで「仏暦 2537 年タムボン評議会およびタムボン自治体法」(以下、1994 年「タムボン自治体法」と略)を準備する重要な布石になったと考えられる。とりわけ、開発予算に対する農村住民の強い関心や、行政に協力する住民組織の萌芽は、1980 年代以降の村落開発政策や NGO も加わった住民組織化の実績抜きには、定着しなかったであろう。

1995 年に「タムボン自治体法」が実施に移されると、収入の多い「評議会」(設置前 3 年の年平均歳入 15 万バーツ超)から、独立の法人格をもつ TAO への格上げがなされた。その後、ほとんどの「評議会」が漸次 TAO に格上げされ、1997 年時点で「評議会」が残ったところにも、「評議会」のまま法人格が与えられることになった。全国農村部に、1995～2007 年に計 6616 カ所の TAO が設置され、各自治体が独自の開発計画を施行し始めた。冒頭にあげた農村の地域開発の展開は、こうした自治体による開発計画によって、農村住民の必要とする公共サービスが地域で直接配布されることによって加速された変化のひとつであろう。

2. タムボン自治体と直接公選制の導入

では、TAO 創設によって、開発計画をはじめ、中央・地方政府による公共サービスの配布(「ガバメント」)や地域の問題解決に至る過程は、どのように変わったのだろうか。1995 年以後も、農村自治体の制度は漸進的に進化し、1990 年代末には実質的な自治体化が進んだ。それは、TAO 設置と並行して、1990 年代の民主化理念を総括した「1997 年タイ王国憲法」(以下、1997 年憲法と略)が成立し、地方分権化が憲法と個別法の後ろ盾を得て推進されたことが大きく作用している。同憲法は、TAO 発足当初(最長 3 年間)にカムナンや村長という「地方統治ライン」担当者が TAO 執行委員長を務め、TAO 運営に携わることができた制度を改め、カムナンや村長の TAO 公式関与を禁じ、「地方統治ライン」と「地方(自治)行政ライン」を明確に分割した(永井 [2008: 123])。同様に、県自治体も委員長職から官選の県知事を排除し、都市部周辺の衛生区もテーサバーンに格上げされた。この措置後、県自治体長は県自治体議員の互選で

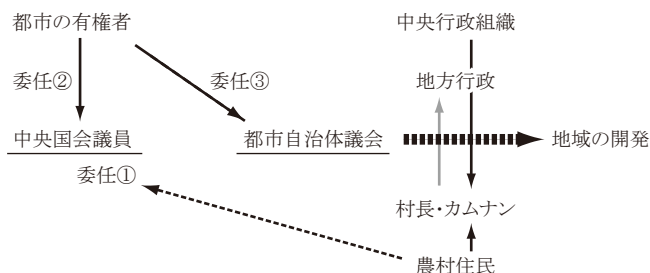
選出されるようになった（テーサバーン長はすでにテーサバーン議員の互選で選出されていた）。また 1997 年憲法を受けて「仏暦 2542 年地方分権計画および手順規定法」（以下、1999 年「地方分権推進法」と略）が発布されると、自治体業務も既存の範囲から拡充され、自治体に配分される資源の量も種類も格段に増えた。

2003 年には、自治体首長の直接公選制が順次導入され、自治体としての実質はいつそう強まった。それまで自治体の長は、バンコク都や一部のテーサバーンを除き、地方議会議員の互選で選ばれていたからである。図 1・図 2 は、農村自治体を軸に、公共サービスや開発の意思決定がどのように変わったか、農村自治体創設前と首長直接公選後の制度を比較したものである⁽⁴⁾。

図 1 は、公共サービスの意思決定過程について、1994 年以前の「地方統治ライン」を主とする上位下達式の過程を、本人－代理人モデルに準じて（本モデルについては 1 章総論も参照）図式化している（船津[未定稿]）。農村部の住民からみて、開発要求や地域の問題解決を訴えるためのかつての公式ルートは、村長やカムナンにほぼ限られていた。1992 年以降、タイでも公正な国政選挙が定期的に実施されはじめると、国会議員選挙を通じた委任関係を示す「委任①」の代理人ルートが細々ながら生まれた。しかし、農村票をあてにする国会議員も、票集めのときだけ便宜的に地域の開発や公共サービスを口約束するだけで、その不確かな約束が守られることは少なかった。一部の都市住民は、1935 年以来、小規模であっても自治体と自治体選挙を経験し、中央政府からの開発の資源配分も農村部より多かった。都市住民に比べて、農村住民は地方選挙を通じた意思決定の機会が制度上開かれておらず、上部への意思疎通は、「地方統治ライン」に限られてきたことが分かる。

図 1 に示す TAO 設置以前の農村住民の交渉手段は（a）～（c）に限られていた。環境紛争など地域に問題解決が必要な紛争が生じた場合、解決を求める住民にとっての公式な異議申し立ての制度は、（a）の「地方統治ライン」を末端から遡り村長から郡長、県知事（または局の県レベル出先機関や中央）へと下から遡って訴えるか、（b）の政治ルートの地

図1 1994年以前の地域開発をめぐる都市と農村の意思決定構造の違い

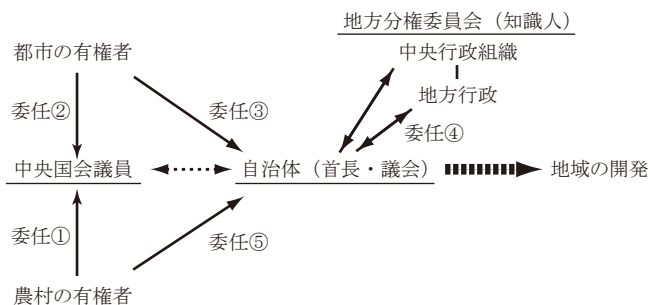


地域の紛争解決にかかわる交渉手段

- 中央の省・局が定めたトップダウンの開発計画や政策を、県—郡—タムボン—村におろして実施する「地方統治ライン」。
- 村長、カムナン、県自治体議員、集票請負人などを通して、地方から選出される国会議員候補が、選挙前後に予算配分を約束する不確かな政治ルート。
- 解決困難な地域の問題や資源の不足が生じた場合、バンコクの首相府や省庁前に集団で出かけ、道路封鎖や長期の座り込みなど直接的な示威行動に訴え、メディアや公衆の圧力を通じて閣僚レベルに解決を迫る方法。

(出所) 筆者作成。

図2 2003年以降の地域開発をめぐる意思決定モデルの概念図



(出所) 筆者作成。

元有力者などを通じて国会議員ほかに働きかけるか、の二つしか方法がなかった。いずれにせよ、農村住民は地元有力者や権勢家の仲介に頼り、形式的には請願に近いパトロン・クライアント関係に頼らざるを得なかった。そのため、訴えの内容が公的に重要な 이슈であれ、地域への利益誘導を求めるものであれ、その帰結は相手（パトロン）次第で常に不確かだった。そのため紛争は長期化することが多く、いよいよ解決が困難な場合、住民は多大な犠牲を払ってでも（c）の直訴に頼り、テレビ・新聞を通じて公衆に訴えざるを得なかった（船津 [2000]）。

これに対して、TAO 設置から首長直接公選が実施された後の制度変化を示すのが、図 2 のモデルである。

この政治的変化で最も注目したいのは、自治体設置と首長の直接公選制度の導入により、地方選挙においても有権者となった農村住民（意思を委任する本人）は、新たに自治体（代理人）を介して中央・地方行政と直接コミュニケーションをとる可能性がある「委任関係④」という確かなパイプを得た事実である。さらに、首長の直接公選制度で得た「委任関係⑤」から、国会議員ルートに比べて責任範囲が狭く、地域に拘束される自治体首長の公約により、地域開発や問題解決の約束が以前と比べれば履行されやすい制度的条件が整った。実際、TAO の設置後からタックシン政権期（2001 ～ 2006 年）にかけて、住民負担の大きい（c）の示威行動の数が目立って減っている。示威行動の減少を促した直接的要因は、タックシン政権が制裁措置を加えて草の根の社会運動を抑圧したことに求められるが⁽⁵⁾、示威行動よりも確実に中央に意思を伝えられる農村自治体成立の影響も見逃せない。

「ガバメント」の制度上、図 2 の「委任関係④」は、農村住民が新たな開発資源へのアクセスや中央・地方行政と意思疎通できるルートを確認したことを示している。1995 年から TAO を通じて中央行政に開発計画を示し、補助金要求などを恒常的に行う中央—地方政府間の双方向の制度的関係が生まれた。

このように中央政府と農村の間に意思疎通の手段を生んだ農村自治体の設置は、まさに「国家と農村を直接に結ぶ中間組織の創設」といえ、コ

コミュニティ開発や問題解決の方法に大きな変化をもたらしている。さらに、農村自治体の設置は、住民生活ばかりでなく、これまで農村における名望家の地位を独占してきた「地方統治ライン」担当者の立場も変えつつある。村長、カムナンは、正式の国家公務員ではないものの、月々の職務手当を政府から受けとり、農村部では政府職員として安定した地位を誇ってきた地域の名望家であった。しかし、自治体発足後は、かつて内務省経由で大きな資金の流れをもたらした開発の権限を失い、彼らの権限は、治安維持や住民管理の範囲に限られた。以前と異なる立場に置かれた村長、カムナンが、現在は予算に恵まれた自治体の側に資金協力を要請し、自治体に協力しながら地方統治業務を行う例も珍しくなくなった。

3. タムボン自治体の構造的特徴と「ガバメント」の課題

しかしながら、新生の農村自治体は、多くの課題も抱えている。タイの自治体制度は、全人口 6500 万人に対して 75 の県自治体と 1020 の都市自治体、さらに 6616 の TAO という裾野が広いピラミッド構造に、その特徴を見いだせる⁽⁶⁾。ピラミッドの最下方にある農村自治体の人口規模は極端に細分化され、その結果、財源や人員、開発の権限は、薄く広く配分されることになってしまった（船津 [2010]）。

タイの農村自治体に特徴的な規模の小ささは、TAO 運営に正負二つの側面をもたらしている。正の側面としては、①小規模 TAO が有権者の身近な範囲に設置され、自治体選挙に民主的な競争関係が働きやすい条件があること、②住民から首長・助役への働きかけが容易な規模であり、行政を円滑化する対面関係をもちやすいこと、が挙げられる（船津 [未定稿]）。他方、負の側面として ③ごくわずかな予算・人員しかない TAO では、中央から移譲される業務数が増えるにつれて、資源不足から業務遂行が困難になり、実際に執行できる業務が些末なものにとどまる問題（永井 [2008]）、④大規模な都市自治体と小規模な農村自治体間に著しい資源の格差が温存された問題、などが指摘できる。

これらの特徴に加えて、本章が着目するのは、TAO を取り巻く中央地

方関係の不備,すなわち中央が地方自治体に委任した「ガバメント」のルール未整備から生じる多くの問題である。自治体予算を管理し,自治体の業務範囲の拡大を省益としてめざす内務省は,地方自治関連の法律に自治体の「義務的業務」と「行ってもよい業務」を拡大気味に列挙した。しかし現実には,内務省の列挙した自治体の業務リストにかかわらず,他省庁の既得権益にもかかわる範囲の業務では,自治体への権限移譲にかかわる個別法改正に他省庁の協力が得られず,十分な権限移譲が進んでいない。農村自治体が業務執行の法的権限をフルにもつかどうか,曖昧なままに放置された分野が数多く残されているのである。

その典型例のひとつが,環境・公害問題にかかわる自治体業務である。1994年「タムボン自治体法」は,環境にかかわる TAO の義務的業務に「有害産業廃棄物を除く一般廃棄物処理」と「公害防止と軽減」「天然資源や環境の保護,監督,維持」を挙げている。そのうち,「一般廃棄物処理」にかかわる自治体業務の整備には,一定の進展がみられる。しかし「公害防止と軽減」や「資源保護」について,自治体の権限にかかわる周辺法の整備が進んでいない。タイの環境基本法である 1992 年改訂「国家環境質保全向上法 (Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E.2535.)」(以下「1992 年環境法」と略)は,1999 年「地方分権推進法」の成立後も全面改定されないまま現在に至っている。その結果,現在の法的整備状況において,公害問題に対処するフル権限をもつのは,依然として公害管理局や工場局,国家環境委員会などの中央官僚組織に限られている。現行の「1992 年環境法」の扱いでは,省令レベルで部分改定を経ても,自治体は県などに並ぶ問題解決の協力者として,曖昧に位置づけられたにすぎない。タイの自治体は,環境・資源管理を 1999 年「地方分権推進法」で義務づけられながら,執行段階では具体的にどの範囲の権限をもつのか,その法的位置づけが曖昧なまま暗中模索で公害問題に対処している。

このようにタイの地方分権においては表面的な業務リストだけの分権化が先行し,関連個別法に自治体の具体的な権限を書き加えていく動きは鈍い。なかでも環境問題は,「地方統治ライン」と「地方(自治)行政ライン」

の狭間にあって業務執行の制度的ルールが未整備で、行政統制を欠いた「ガバメント」上の空白分野の典型例と指摘できるだろう。

以下では、その「ガバメント」上の空白がもたらす問題の実相をとらえるため、環境問題を、地域限定的なイシュー（ここでは「一般ゴミの処理」問題）と、地域を超えた広範な調整を要するイシュー（ここでは「工場由来の汚染」問題）とに分け、中央—地方政府間の「ガバメント」と行政統制にかかわる問題を検討したい。

第2節 頻発する環境問題と自治体の対応

1. 公害管理局報告からみた自治体の取り組み

最初に、天然資源環境省の公害管理局が、自治体の環境問題への取り組み—とくに公害問題処理をどのように評価しているのか、その概況を把握したい。公害管理局は、タイの公害や汚染のモニター、ゴミ処理施設の周辺対策などを管轄する、環境関連省庁のなかでも環境問題に中心的役割を果たす中央局のひとつである⁽⁷⁾。

同局によれば、タイの農村自治体は、一般ゴミ処理業務の執行や住民参加が不可欠なリサイクルなどの分野で一定の役割を果たし始めている。他方、公害問題をはじめ、住民と企業など広範な利害調整が必要となる環境紛争の分野では、自治体の問題取り組みのキャパシティは低く、自治体の「ガバメント」能力に疑問が投げかけられている⁽⁸⁾。同局は、自治体のなかで予算・人員に恵まれ、公害モニターを下位自治体に代わって行う役割を求められる県自治体でさえ、環境の専門職員を擁する課を設置できた県自治体が、75 県中わずか5カ所にとどまる問題を取り上げている。また全7855カ所（2007年）の自治体から2005～2007年に公害管理局の環境質管理評価の訓練プログラムに参加したのは、わずか727カ所と全体の1割に満たない。このうち水質調査を単独で行う能力をもつ自治体は、都市を中心にわずか300カ所に過ぎない。自治体の義務的業務

であるにもかかわらず、実際に環境モニターや汚染防止業務を遂行する能力をもつ自治体はごく少数にとどまっている。こうした現状から、公害管理局は2007年に自治体の環境業務参加を促すワーキング・グループを立ち上げ、2009年には「公害管理局ミッションにおける住民参加の戦略的計画」を作成している。同計画は、圧倒的多数の自治体で環境モニターの調査機器を扱える人材が不足していることから、これが自治体レベルで環境業務を計画・執行できない決定的要因と位置づけ、その能力強化を急務と指摘している⁽⁹⁾。

実際、2007年に公害発生が疑われた全国1万744件の訴えについて、その大部分は自治体ではなく公害管理局の検査・指導監督を受けている。中央の公害管理局が検査を実施し、非合法性を指摘されたケースが7542件に上り、うち6428件が公害管理局の指導監督に従った。深刻な公害問題に自治体が恒常的に関与している例は、ごく一部の地域（ターン川プロジェクトの周辺自治体や公害防止管理地区に指定された自治体など）に過ぎない。中央の局からみて、自治体は環境業務執行のパートナーとして、心もとない存在にとどまり、それ故に自治体への公害管理業務の移譲を時期尚早とみなしている実情が伺える。

2. サーベイからみた自治体と環境問題

ところが、自治体サーベイの調査結果からみる限り、現時点でも住民が自治体に環境問題への対応を要請する頻度は高く、ほとんどの自治体がこの問題に直面して対応策をとらざるを得ない状況にある。

アジア経済研究所とタマサート大学が2006年に共同実施した自治体サーベイ(全自治体の35%から有効回答を得た。以下「2006年自治体サーベイ」と略)によれば、自治体で事務を統括する助役に「環境問題にかかわるクレームを住民から受けたことがあるか」を問うと、実に97%が「受けたことがある」と回答している。その内訳は、33%が「住民が発生源である汚染・騒音問題」、同じく33%が「住民からのゴミ問題」、20.8%が「工場を発生源とする汚染問題」、6.4%が「産業廃棄物の問題」であった。

このうち本章では、地域内で問題解決が図りやすい地域限定的イシューである「住民からのゴミ問題（一般廃棄物）」と、地域を超えた調整を要するイシューである「工場からの汚染問題」の二つを取り上げて対比し、サーベイ結果の分析から、自治体の「ガバメント」対応にかかわる問題を検討したい。

表1は、自治体の主要業務のひとつであり、自治体にフル権限が与えられた「住民からのゴミ問題」について、首長に「自治体内で問題が解決できたか」を質問した結果である。自治体規模別（2006年時点で、都市部に分類される大規模自治体と農村部に位置する小規模自治体で区分）に整理した結果、「住民からのゴミ問題」を「自治体内で解決できた」とする割合は、都市部の大規模自治体が統計的に有意に多いものの、農村部の小規模自治体でも約94%が「自治体内で問題解決できた」と回答している。自治体業務として「ガバメント」の規則が整備され、自治体への資源配分も確立したイシューでは、地方自治体が単独で「ガバメント」機能を発揮でき、環境の「ガバメント」が整い始めた実態が、この結果からみてとれる。

これに対して、中央省庁間でも権限が未整理で、地域を超えた複雑な利害調整が解決に欠かせない公害分野では、自治体の対応は異なっている。表2は「工場を発生源とする汚染問題（汚臭・水質汚染・大気汚染）」について、自治体規模ごとの対応を示したものである。

表1 住民から出るゴミの問題に対する問題解決能力

(N= 自治体数)

	大規模自治体 (%)	小規模自治体 (%)	計 (N)
自治体で解決できた	346 (98.6)	1,544 (93.9)	1,890
自治体で解決できなかった	5 (1.4)	100 (6.1)	105
合計	351 (100.0)	1,644 (100.0)	1,995

$\chi^2=12.588$, $p<0.000$

(出所)「2006年自治体サーベイ」より筆者作成。

表2 工場からの汚染に対する自治体の問題解決能力

(N= 自治体数)

	大規模自治体 (%)	小規模自治体 (%)	計 (N)
自治体で解決できた	75 (56.4)	231 (40.3)	306
ほかの所轄組織に連絡のうえ 自治体で解決した	48 (36.1)	279 (48.7)	327
自治体で解決できなかった	10 (7.5)	63 (11.0)	73
合計	133 (100.0)	573 (100.0)	706

$$\chi^2=11.399, p<0.000$$

(出所) 表1に同じ。

表2の結果は「中央・地方政府のなかで、誰がどの資源や法規を用いて、問題を解決するか」という「ガバメント」上の行政統制が未整備な現状を示唆している。都市部の大規模自治体の56.4%が、この問題を「自治体内で解決できた」と回答したのに対して、農村部の小規模自治体で同じ回答をした割合は4割にとどまる。公害問題への対応能力には自治体規模による差があり、小規模自治体では「ほかの所轄組織に連絡のうえ、自治体で解決した」とする回答が48.7%と最も頻度が高かった（大規模自治体は36.1%がこの方法に頼った）。地域を超えた複雑な利害調整を要するイシューでは、多くの農村自治体がほかの所轄組織の助力を得て、ようやく問題解決を図っている実態が浮かび上がる。

ただし、多くの自治体首長は、コミュニティにおける環境問題であっても、自治体単独での解決より「地方統治ライン」（タムボンや村）との連携を有効ととらえている。表3に示すとおり、「コミュニティの環境問題をもっともよく解決できる主体は誰か」について首長の意見を問うと、自治体規模にかかわらず、大多数は「自治体とカムナン・村長」と答えている。カムナン・村長は、農村自治体への分権化とともに開発の役割を失い、その存在意義が減じたとされるが、地域の問題解決や中央—地方政府

表3 住民から要請される環境問題をもっともよく解決できる主体は誰か

(N= 自治体数)

	全自治体 (%)	大規模自治体 (%)	小規模自治体 (%)
自治体	275 (12.2)	73 (20.3)	202 (10.2)
カムナン・村長	29 (1.3)	1 (1.1)	28 (1.3)
自治体とカムナン・村長	1,930 (85.7)	246 (76.8)	1,684 (87.9)
カムナン・村長でない地区 リーダー	19 (0.8)	8 (1.8)	11 (0.6)
合計 (N)	2,253 (100.0)	328 (100.0)	1,925 (100.0)

 $\chi^2=42.338$, $p<0.000$

(出所) 表1 に同じ。

間の連絡調整役として、現在も自治体の相談相手になり一定の役割を果たしていることが、表3の結果から確認できる。いずれにせよ、自治体は「地方統治ライン」とも協力しながら地域の環境問題に対処している現状が、ここから伺える。

それでは、表2で示した自治体単独での対応よりも地域を超えた連絡調整が必要な 이슈に、自治体はどのように対処しているのだろうか。表4は、「工場を発生源とする汚染問題（汚臭・水質汚染・大気汚染）に直面したとき、連絡する相手は誰か」という質問に対する自治体首長の回答を示している。

こうした問題に直面した自治体の連絡先は、「地方統治ライン（県知事、郡長が22.9%とカムナン・村長が28.4%）」と「中央の担当局（公害管理局が16%と工場局が17.6%）」の二つに大きく分かれた。自治体それぞれが、中央・地方行政の公的組織のなかで誰に最初に支援を求め、広域の連絡調整を図るか、自治体からみた問題解決法を端的に示している。

「1992年環境法」によれば、公害発生が疑われる工場への立ち入り調査や一時操業停止の提案権限を有するのは、現在も中央の二局（工場局と

表4 工場からの汚染問題に直面したら誰に連絡をとるか

	回答自治体 N (%)	大規模自治体 N (%)	小規模自治体 N (%)
(県知事・郡長)に連絡	593 (22.9)	101 (26.3)	492 (22.3)
(工場局)に連絡	456 (17.6)	92 (24.0)	364 (16.5)
(公害管理局)に連絡	416 (16.0)	93 (24.2)	323 (14.6)
(カムナン・村長)に連絡	753 (28.4)	73 (19.1)	662 (30.0)
(国会議員)に連絡	228 (8.8)	24 (6.3)	204 (9.2)
(識者・研究所・大学)に連絡	112 (4.3)	23 (6.0)	89 (4.0)

(出所) 表1に同じ。

(注) %は回答した自治体数を母数として、回答自治体の比率を示したものの。

公害管理局)ならびに国家環境委員会である。したがって自治体から中央の二局への連絡が、最も適切な選択肢と考えられる。しかし、それにもかかわらず約半数の自治体首長が、この問題の直接の関連機関ではない「地方統治ライン」の県知事や郡長、カムナン・村長に連絡をとっている。

この回答は、環境問題の発生に直面した自治体に、統一された連絡先の理解がないという問題の所在を示している。同時に、首長が有効な対応を得られるラインに連絡せざるを得ない実情も反映している。タイの自治体首長は、制度上、中央の二局に直接連絡できる法的地位をもちながら、実際は県知事、郡長やカムナン・村長に連絡してから、中央の関連機関の協力を得ることが多い。その背景として、小さい自治体からの連絡に中央の局が取り合ってくれない現状を指摘する自治体もある⁽¹⁰⁾。中央の局に連絡をつなぐ前にわざわざ「地方統治ライン」を迂回し、自治体が中央の局に取り合ってもらえない連絡調整の不都合を補っている可能性が高いのである。

この結果から、環境の「ガバメント」にかかわる二つの問題点が指摘

できる。ひとつは、公害問題への対処順序として、中央組織への連絡順序が不明確である（「ガバメント規律」の不徹底）という行政統制上の不備である。もうひとつは、自治体に対する中央の局の対応が十分でないため、自治体が住民から解決を託された環境問題に際して、中間組織の機能が十分に発揮できない問題である。

このデータ分析の結果を踏まえ、次節では自治体の環境の「ガバメント」の個別事例を参照し、現状における課題をより具体的にとらえたい。

第3節 ゴミ問題と公害問題への対応事例

本節は、自治体のゴミ処理問題と公害問題への対応について、二つの具体的事例を取り上げる。地域限定的な 이슈としての一般廃棄物処理では、TAO が先進的取り組みを行う事例が各地で報告されてきた (Orathai ed. [2008])。ラムパーン県コカー町のリサイクル・プロジェクトも、全国によく知られたケースのひとつである。他方、現在も政府の公害防止対策の進展が遅いマッターブット工業団地の公害問題は、自治体単独の調整では明らかに解決困難な環境問題である。

1. ラムパーン県コカー町のゴミ処理プロジェクト

ラムパーン県コカー町は、衛生区（1999 年以前、郡役所所在地に設置されていた準自治体）からテーサバーンに昇格し、いまま農村と都市の中間的特徴を残す自治体である。このコカー町が、周辺の農村自治体である 3TAO（コカー TAO とターパー TAO、サーラー TAO。4 自治体合わせて 32 カ村から構成される）と共同して、コカー廃棄物共同管理センターを 2006 年 6 月に設立した。コカー町のゴミ処理プロジェクトは、タイ北部ピサヌローク市や南部のリサイクル・プロジェクトの先例からヒントを得て、自治体と住民の発案で住民参加によるリサイクルとゴミの共同処理という工夫を自治体自ら編みだした成功例である（平山 [2008]）。

この計画が持ち上がったきっかけは、2005年のチェンマイ「花の国際博覧会」であった。「博覧会」の後、会場に隣接したラムパーン県内の道路周辺に、大量の産業廃棄物が不法投棄される事件がおきた。同町周辺はちょうど工場誘致に成功して定住世帯が増えており、このまま人口が増え非農業世帯の増加が続けば、近い将来はチェンマイと同じく、プラスチックゴミをはじめとする深刻な一般ゴミの問題に直面する、との危惧が首長と住民に共有されたという。

このゴミ処理プロジェクトは、個別の自治体がもつ資源（コカー町の事務処理能力、サーラー TAO の廃棄物最終処分スペースなど）を複数の自治体間で共有し、小規模自治体の限界を補い合ったケースであり、タイ全国に先駆けた自治体間協力（リサイクルセンターの協同運営）の成功例として、広く知られている（Sawalak [2010] ほか）。コカー町長は、この廃棄物共同管理プロジェクトの実施に、「ガバナンス」の要素を取り入れ、外部からの支援も多く取り付けている。日本の国際協力機構やタマサート大学政治学部は、廃棄物共同管理センターの事業内容を定める住民集会に加わり、自治体間協力を組み立てるアイディアや協定プロセスを支援した。また中央との「ガバメント」連携として、公害管理局も、ゴミの分別収集と最終処理、ゴミ銀行（リサイクルセンター）の設置、生ごみのペレット化やミミズによるたい肥化、リサイクル物品の共同販売、ゴミ袋有料化などいくつかの先進的試みを組み合わせた循環型プロジェクトを技術的に支援している⁽¹¹⁾。

小学生から大人まで住民がゴミのリサイクル活動に参加し、住民がこれまでゴミと思っていたものを資源・副収入源と認識した結果、周辺4自治体の処理するゴミ総量は若干ながら減量されつつある。コカー町の事例が、自治体の環境の「ガバメント」の観点から興味深いのは、資源の少ない小規模の農村自治体の限界を補うため、①自治体間協力によって不足を補う工夫を独自に編み出したこと、②首長自らが、中央の地方自治振興局や大学、公害管理局に連絡をとって情報・技術・予算にアクセスし、自治体単独では得られない技術・予算の不足を克服したことである。

このプロジェクトの成功には、渉外役を果たしたコカー町の自治体「ガ

バメント」の強さも作用している。現在のコカー町長は、地元でガソリンスタンドを経営する富裕な家に生まれ、北部のエリート校であるチェンマイ大学出身の経歴をもつ。同町長は、3期にわたって再選される強い支持を得て、自治体議会に強力なリーダーシップを発揮し、住民から多くの協力を得ている。たとえば、公共用地が不足するコカー町では、当初ゴミ銀行の設置場所をみつけることができなかった。しかし、セント村村長が自ら首長に土地提供を申し出て、ゴミ銀行の用地取得が可能になった。また同村の主婦グループや小学生は、毎朝、集落各戸の前にゴミが落ちていないかを見回る役割を先導し、地域の大人・子どもに「ゴミは資源」と教えて住民の自発的なリサイクル活動の継続に大きく貢献している。首長への政治的支持から住民運動の輪は広がり、現在も細かい分別作業が主婦や小学生の広い参加を得て持続し、一部の住民は、リサイクル事業を副業とするまでになっている。

この自治体主導の計画成功の背景には、自治体首長が強い政治的基盤と中央・地方政府の公的支援を使いこなすネットワーク能力（「ガバメント」能力）をもつこと、そして住民団体の持続的参加という「ガバナンス」の成功といった要素を指摘できる。このゴミ処理事業の成功をもとに、ラムパーン県自治体も下位自治体を巻き込んだ大規模なリサイクル事業計画を立てており（PAO Lampang [2010]）、コカー町の成功事例は上位自治体の開発計画にも影響を及ぼしている。

2. ラヨーン県マールタープット工業団地の公害問題の事例

これに対して、深刻な公害問題では、自治体が中央政府や他機関の指示を待つ、受け身の対応に終始する例も多い。ラヨーン県マールタープット工業団地の周辺自治体の事例は、こうした問題の典型のひとつであろう。2009年3月、行政裁判所は同工業団地の周辺を公害防止地区に指定するよう国に命じた。それ以来、公害防止地区の整備に向けて政府は大規模な計画を練っており、関連機関・投資家・環境活動団体は、同地区の公害対策がタイ全土の産業公害防止の指針を示す政策になることから、対策の行

方を注視している。

タイ最大規模の石油化学関連工業団地であるマッターブット工業団地は、1988年からタイ政府が重化学工業生産の中核的拠点に位置づけてきた。政府自ら、工業港に隣接した東部臨海地域への投資を集中的に誘致して同工業団地を発足させ、1990年代にかけてこの工業団地の生産規模は大きく拡大した。これにともない1997～1998年には、全国に報道される異臭騒ぎがマッターブットで起き、以後2001年の国家人権委員会への申し立て、大気汚染を主因とした地元中等学校の移転（2003年）、公衆衛生省による健康被害調査（2008年）など、公害解決を訴える住民団体と工業団地側の係争も長期化していた。

1995年以降、同工業団地周辺にTAOが創設され、首長直接公選も導入された。しかし、周辺自治体の人口構成は、長期にわたって定住してきた住民よりも工業団地で働く流動人口が多くなり、これまで首長直接公選で公害解決を訴える候補者が出て、多数票を集めることはなかった。結果として、選出された自治体首長は工業団地との良好な関係を優先することが多く、被害を訴える地域の住民団体と工業団地公団の間を仲介し、紛争の解決を図る役割を果たしてこなかった。2006年、NGOの「東部民衆ネットワーク」と住民団体が、工業団地周辺の公害解決を訴え、大規模な抗議行動を展開した。これを受けて、天然資源環境省は2007年に「ラヨン県公害処理・減少計画2007～2011年」を発表し、国家環境委員会も公害防止管理地区指定を政権に打診したが、結局、政府は2007年1月に公害防止管理地区の指定を1年延期した。

こうした問題解決に対する決定打の不足から、2007年、住民団体は国の不作為を行政裁判所に訴え出て、司法による紛争解決が図られた。2009年3月、中央行政裁判所は、国家環境委員会ほか公害処理にかかわる国の8機関の不作為を認定し、同区域の公害防止管理地区指定を国に命じた。

2009年3月の行政裁判所判決を受けて、マッターブットの周辺自治体は、公害防止管理地区の受け皿となった。しかし、ここで重要なのは、通常の公害防止管理地区では県と自治体が公害防止計画策定とその実行主

体となるのに対して、ここでは国が特別に中央の委員会を設置し、計画を統轄する形に変更を加えたことである。同工業団地の公害が大規模かつ専門的介入を必要とするため、また自治体の公害管理と予算執行の能力に限界があるためと説明されたが、公害処理にかかわる中央地方関係の未整備を印象づけることにもなった。判決を受けて、自治体側も住民と工業団地、企業との話し合いの場を設けたものの、今後の公害防止策をめぐって双方に歩み寄りの姿勢はなく、自治体は仲介者としての役割を果たせていない。

同地区の公害防止への取り組みにおいて、周辺自治体は自治体の発足当初からずっと受身の立場にあった。環境の「ガバメント」上の役割を自治体が果たせない背景には、公害問題にかかわるタイの中央地方関係の複雑さ、環境の「ガバメント」上の手続きの不備といった問題を挙げることができる。

第1には、同地区の都市計画が、中央・地方政府の長期計画不在のなか、自治体・住民の意見を聴取せずに工業地域の拡大一辺倒で進められてきた問題を指摘できる。過去20年間、工場や小規模団地は周辺土地を買い増し、宅地指定のエリアも既成事実として工業地域に転換してきた。これに対して近隣コミュニティの環境悪化の影響を減じるため、区画分離や緩衝地帯設置が提案されても、その実現に向けた努力を中央・地方行政とも真剣に模索しなかった。

第2に、自治体の権限が同地区の事業所に及ばない背景に、工業団地公団の強い権限と、事業所登記が実際の操業地域にはなされていない問題を指摘できる。同工業団地の事業所の大多数は、工場施設から車両登録までバンコク都に登録しており、その税金もバンコク都に払っている。ラヨーン県自治体や周辺自治体の管轄権は、同工業団地内の事業所に及ばず、税収も入らないことから、環境対策を行う手立てと財源不足に直面している。2009年3月の行政裁判所判決後、複数の自治体が同地区の工場を管轄する工業団地公団に団地内の事業所立ち入りや情報開示を申し入れたが、十分な協力が得られていない。「ガバメント」の基礎をなす情報の共有さえ未解決のまま、中央の局も自治体も、複数の事業所が排出源である公害問題の実態把握に有効な手立てを見いだしていない。

第3に、周辺自治体の流動人口の問題がある。自治体首長が工場や工業団地と交渉するには、選挙を通じた住民の支持や議会の政治的圧力といった後ろ盾を必要とする。しかし、工業団地周辺の人口構成は、工業団地の建設以前から住む地元漁民や旧住民よりも、すでに工業団地に雇われる流動人口の方が多いとされる。外から工業団地に働きに来た労働者たちは、雇い主への異議申し立てをすることが少なく、公害に耐えられなければ外に出てしまう流動人口であり、公害問題の解決を訴え出る定住住民は、あくまで少数者にとどまっている。

このように自治体の政治的基盤の脆弱さに加えて、環境の「ガバメント」に取り組むための自治体の権限が状況に応じて制限される現状では、自治体が打てる手は限られている。中央政府と関連委員会の動向を受け身で見きわめる現状は、公害防止管理地区の運営が定着するまで変わる余地がないであろう。タイの公害問題にかかわる中央―地方政府間の権限整理は不十分であり、地方自治体の権限も未整備かつ曖昧である。さらに、自治体には公害防止技術や資源が圧倒的に不足しており、自治体が環境の「ガバメント」の役割を果たす障壁となっている。

おわりに

最後に、本章で論じたタイ農村自治体創設の制度的意味と自治体による環境の「ガバメント」の問題について、分析を整理したい。

本書の課題のひとつは、東南アジアの変わりゆく地方の姿を「誰の資源を用いて、誰が公共サービスの中身を決め、それをいかに配布するのか」という視点から明らかにすることにあつた（第1章参照）。この問題意識を受けて、本章は、タイ農村部における農村自治体創設の意義を論じ、次いで環境の「ガバメント」の現状と課題を論じている。

本章の前半では、タイの農村自治体の創設によって、開発の意思決定が「地方統治ライン」から「地方（自治）行政ライン」に移ったことにより、農村部の「ガバメント」の制度が大きく変わったことを論じた。それ

は、タイの場合、「おもに中央から配分される公的資源」に農村が頼る点で変わりはないものの、公的資源の量・種類ともに以前より増え、さらに重要なのは、「誰が決めた公共サービス」を「いかに配布するか」に決定的な違いがもたらされたことである。すなわち、公共サービスを決める主体がかつての中央省庁や郡長・カムナンに代わって、「住民と住民が選挙で選んだ首長、自治体議会」になり、制度上、地域の要望に沿った公共サービスの中身を選択しやすい仕組みが整えられた。そして「いかに配布するか」では、農村自治体が「国と農村と住民の間を結ぶ中間組織」として中央政府からの技術や支援をもとに（「ガバメント」の確立）、住民の協力も得て（「ガバナンス」）、創意工夫を加える余地が生じたのである。

しかしながら、本章後半の環境の「ガバメント」の事例からみてきたのは、一部の公共サービスに限って農村自治体による「ガバメント」が機能しているものの、今も重要な業務分野において、農村自治体への権限委任が不十分な公共サービスが残っていることである。具体例として、自治体がフルに権限をもつ「一般ゴミ処理」の事例と、自治体にほとんど実質的権限も資源もない「公害問題」の事例を対比した。実際、後者の業務では多くの農村自治体が問題に直面しても、解決を図る「中間組織」として「ガバメント」上の機能を果たしづらい状況に置かれている。

タイの地方自治制度全般を見渡した第4章（タイ）は、こうしたタイの自治体業務が限界に直面する背景を、自治体数が多過ぎて規模が細分化され効率化できない構造的問題に見いだしている。他方、本章はこうしたタイ農村自治体の「ガバメント」の限界の背景を、「国家―農村―住民の間を結ぶ中間組織」の機能を備えながら、中央省庁から自治体への委任関係やその制度整備が不十分で、「ガバメント規律」やそのルールが未整理なまま放置されている点に見いだしている。いずれにしても、タイの農村自治体の今後の課題は、規模にかかわる構造的問題の解決、中央地方関係の整序、「ガバメント規律」の整備にある。タイの農村自治体創設は、これまでにない大きな制度変化と権利を農村住民にもたらしつつある。それでも、タイ農村部の地方自治が現実の要請に答えていくために、残された課題は大きい。

【注】

- (1) 本章の農村自治体の定義は、タイのタムボン自治体の区分に照らすと、ごく少数の大規模 TAO (2003 年に全 TAO の 1.1% にあたる 71 カ所) を除いた TAO を指す。また 2007 ~ 2010 年にかけて、約 839 カ所の TAO がテーサバーン・タムボン (町) に昇格したが、2006 年時点の自治体サーベイ・データを扱う本稿では、こうした旧 TAO も農村自治体の範囲に含めた。ここで大規模 TAO を農村自治体から除外する理由は、その大部分において都市化が進み、自治体収入や住民の就業構造面ですでに都市自治体への昇格要件を備えたところが多いためである。これら大規模 TAO は、議会議員の定数や人件費削減を希望しないといった政治的理由から、TAO の形態にとどまるところが多い。
- (2) 日本の行政学・法学研究では、自治体の一部を「中間団体」として扱う用法が定着している。たとえば (村松 [1988: 84-85]) では戦後日本の府県が、市町村の意思をとりまとめて中央政府と交渉することをもって府県を「中間団体」と呼んでいる。通常、自発的結社として国家と社会を取り結ぶ団体を「中間団体」と呼ぶが、ここでは TAO が、住民登録によって加入が定められる官製組織であること、また日本の府県に比べて圧倒的に規模が小さいことから、あえて中間組織という言葉に言い換えた。
- (3) 先行研究は、「タムボンの機関であることを謳っておきながら、実際のリーダーシップはタムボンの長であるカムナンになく郡長にあり、実務も郡庁職員が代行する」(赤木・北原・竹内編 [2000: 12]) と表現している。タイの農村住民は政治的に無関心で、行政に期待しないが、協力もしない姿勢を最大の特徴とする、と指摘されてきた (小島 [1984], Hart et al. eds. [1989])。近年の農村住民の積極的な政治参加や自治体行政への関与と対照をなすことに注目したい。
- (4) 自治体の首長選挙との比較で、地方統治にあたる村長、カムナンの選出制度との違いに言及しておきたい。村長選挙は、1897 年から住民による直接選挙であった (1914 年地方行政法にもとづく)。ただし選出された後は、同一の村長が 60 歳まで任期をまっとうできるため、属人的な支配が生じやすい傾向があった。こうした制度が、住民の代表というより地方統治の代理人としての村長の性格に大きく影響してきた。民主化時代の 1992 ~ 2006 年には 5 年ごとの村長選挙が導入されたが、2008 年から再び 10 年ごとの内務省監査を条件に 60 歳定年制に戻った。カムナン (タムボンの長) は 1972 年まで村長の互選により選出された。1972 年以降、村長のうちカムナンの立候補者から住民が直接選出するようになったが、選出後は 60 歳定年制だった。民主化時代の 1992 ~ 2006 年まで村長と同じく 5 年ずつの選挙制に転換したが、2008 年以降、再び 60 歳定年制に戻った。
- (5) この時期の社会運動抑制の影響について、マッターブット工業団地の公害問題で長く NGO 活動をしている EARTH 代表ベンチョーム氏より聞きとり (2006 年の来日時および 2011 年 7 月 25 日)。
- (6) 自治体数は 2007 年 1 月 19 日付け内務省文書 Mo.Tho.0890.2/Wo3 より引用。
- (7) 2002 年の中央省庁再編にともない、科学技術環境省が改組され、天然資源環境省が設置された。その後、県レベルの環境問題の統轄責任者として天然資源環

境県担当官 (Provincial Environmental Officer: PEO) が各県に配置された (佐藤 [2008: 65-67])。さらに「1992 年環境法」(第 37-39 条) にもとづき、地方自治体は、PEO に自治体の環境計画書を提出し、独自の環境計画を立案して国の予算を申請・獲得することも可能になった (佐藤 [2008: 68])。

(8) 公害管理局ホームページの下記 URL(最終アクセス 2010 年 2 月 16 日)より引用。
http://www.pcd.go.th/info_serv/en_Info_parti.html

(9) 公害管理局ホームページの下記 URL(最終アクセス 2010 年 12 月 30 日)より引用。
http://infofile.pcd.go.th/pcd/Report52_3009.pdf?CFID=1647310&CFTOKEN=42186600

(10) 2010 年 8 月のタイ北部自治体での聞きとり、内務省での聞きとりにもとづく。

(11) 2010 年 8 月のコカー町における聞きとりによる。

〔参考文献〕

<日本語文献>

赤木攻・北原淳・竹内隆夫編 [2000]『続タイ農村の構造と変動—15 年の軌跡』勁草書房。

小島昭 [1984]「開発途上国の予算政治—タイの農村開発との関連において」『アジア経済』第 25 巻第 8 号。

佐藤仁 [2008]「タイの環境政策と地方分権—計画の重層性と行政のインセンティブ」(寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける分権化と環境政策』日本貿易振興機構アジア経済研究所) 47-78 ページ。

重富真一 [1996]『タイ農村の開発と住民組織』アジア経済研究所。

—— [2000]「農村開発政策」(末廣昭・東茂樹編『タイの経済政策』アジア経済研究所) 215-258 ページ。

寺尾忠能・大塚健司 [2008]「経済開発過程における分権化と環境政策」(寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける分権化と環境政策』日本貿易振興機構アジア経済研究所) 3-21 ページ。

永井史男 [2006]「タイの民主化と地方分権化—タムボン自治体創設の制度論的説明—」(玉田芳史・木村幹編『民主化とナショナリズムの現地点』ミネルヴァ書房) 103-124 ページ。

—— [2008]「地方分権改革—『合理化なき近代化』の帰結」(玉田芳史・船津鶴代編『タイの政治行政改革—1997 年憲法からタックシン政権へ』[研究双書 No. 568] 日本貿易振興機構アジア経済研究所) 117-158 ページ。

平山修一 [2008]「タイ王国自治体間協力及び自治体サービス基準向上プロジェクト：ストーリーテリング事例集」国際協力機構。

船津鶴代 [2000]「環境政策—環境の政治と住民参加—」(末廣昭・東茂樹編『タイの経済政策』アジア経済研究所) 307-341 ページ。

- [2010] 「タイのタムボン自治体—中間組織の創設と垂直的統制の不備」永井史男・船津鶴代編『東南アジアにおける自治体ガバナンスの比較研究』日本貿易振興機構アジア経済研究所調査研究報告書 145-159 ページ。
- [未定稿] 「直接公選後のタイの自治体首長—新たな首長の誕生とその執行上の役割」(投稿中論文)。
- 船津鶴代編 [2008] 『タイ地方自治体調査の集計表』日本貿易振興機構アジア経済研究所調査研究報告書。
- 船津鶴代・籠谷和弘 [2002] 「タイの中間層—都市学歴エリートの生成と社会意識」(服部民夫・船津鶴代・鳥居高編『アジア中間層の生成と特質』日本貿易振興会アジア経済研究所) 201-234 ページ。
- 松井和久編 [2003] 『インドネシアの地方分権化』日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 村松岐夫 [1988] 『地方自治』東京大学出版会。

< 外国語文献 >

- Arghiros, Daniel [2001] *Democracy, Development and Decentralization in Provincial Thailand*, Surrey: Curzon Press.
- Anek Laothamathas [2000] *Het yuthi thongthin: Panha kanmuang kanpokkhong thi radap chat ansupnuangjak kanpokkhong thongthin thi mai phiangpho* (地方がなぜ問題か: 地方自治の不十分さに由来する国家レベルの政治行政問題), Bangkok: Sunsukusa lae phatthana kanpokkhong thongthin, Mahawitthayalai Thammasat (タイ文)。
- Chai-Anan Samudvanidja and Morell, David A. [1981] *Political Conflict in Thailand: Reform, Reaction, Revolution*, Cambridge, MA: Oelgeschlager, Gunn & Hain.
- Funatsu, Tsuruyo [2005] “Book Review, *Regional Development in Northeast Thailand and the Formation of Thai Civil Society*, ” *International Journal of Japanese Sociology*, No.14.
- Hart, Gillian, Andrew Turton and Benjamin White [1989] *Agrarian Transformations: Local Process and the State in Southeast Asia*, Berkeley: University of California Press.
- Kowit Phuwanggam [2009] *Kanpokkhong Thongthin Thai* (タイ地方自治), Seventh Edition, Bangkok: Winyachon.
- McVey, Ruth ed. [2000] *Money and Power in Provincial Thailand*, Singapore: ISEAS.
- Noranit Sethabut, Somkhith Loetphaithun, and Saithip Sukatipan eds. [1998] “Kan mi suanruam khong chumchon nai kan phathana prachathipatai: Ongkan

borihan suan tambon (民主主義発展のためのコミュニティ参加—タムボン自治体)” Samnakngan lekhatikan sapha phuthen radsadon (タイ文).

Orathai Kokpol ed. [2008] *Khledlap kanjadborikan satharana thongthin—botrian jak rangwan phrapokkiao 2551* (地方公共サービスのポイント—2008年PKI受賞自治体から学べること), Bangkok: King Prachathipok Institute (タイ文).

PAO Lampang [2010] “*Khrongkan kosang sungkanjadkanmunfoi baepkhopwongjon, doi khwam ruammue-kan nai kankamjad munfoi (bantuk khotok-long M.O.U.) khong Ongkan Borihan suan Jangwad Lampang* (ラムパーン県自治体における一般廃棄物リサイクル共同処理センター建設計画).” PAO Lampang (タイ文).

Sawalak Kaenanchai [2010] *Patjai thi mi phon to khwam samrej khong kanjad-kankhayamunfoi karani sukusa chumchon bandong monkrathing Tambon bohaew amphoemuang jangwad lampang* (ゴミ処理業務の成功に寄与した原因分析—ラムパーン県ムアン郡ボーヘオ行政区バーンドンモンクラティン・コミュニティの事例研究), Thesis submitted to Thammasat University, Lampang Campus. (タイ文).

Turton, Andrew [1987] *Production, Power and Participation in Rural Thailand: Experiences of Poor Farmers' Groups*, Geneva: UN Research Institute for Social Development, Participation Programme.